

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

BRUNA SLOMPO

SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÕES DE BENS E
SERVIÇOS COMUNS

CURITIBA

2014

BRUNA SLOMPO

SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÕES DE BENS E
SERVIÇOS COMUNS

Projeto Técnico apresentado ao Departamento de Administração Geral e Aplicada do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Profª. Diana Gurgel Pegorini

CURITIBA

2014

Dedico este trabalho os meus pais, Margarete Soaki Slompo e João Luiz Slompo, pela dedicação eterna, incentivadores do meu desenvolvimento educacional e profissional.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo sopro de vida.

Aos meus pais pelo amor e incentivo de todas as horas.

Às minhas amigas Miriam Camargo Taborda e Ana Paula Woidela por não me deixarem desistir no meio do caminho do desenvolvimento deste curso.

Especialmente à minha companheira de turma Delair Tarakoski Bryl, por sua fiel companhia durante o curso, sempre portadora de palavras de incentivo e motivação.

E finalmente, ao meu marido Pedro Carlos Padilha pelo carinho e atenção dedicados a mim durante esse um ano e meio, pelos cafés da manhã antes das manhãs de provas, pelos palpites no desenvolvimento deste trabalho e pelo seu amor incondicional.

"Há homens que lutam um dia e são bons, há outros que lutam um ano e são melhores, há os que lutam muitos anos e são muito bons. Mas há os que lutam toda a vida e estes são imprescindíveis".

Bertolf Brecht

RESUMO

O presente trabalho objetiva elucidar noções acerca dos procedimentos licitatórios sob o enfoque do atendimento à finalidade pública, aprofundando os conceitos inerentes ao Sistema de Registro de Preços, trazendo sua evolução histórica, conceituação, finalidade e vantagens na sua utilização frente aos princípios norteadores do direito administrativo. Considerando que a finalidade da licitação é a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública será analisado, compreendido e avaliado os requisitos de utilização do Sistema de Registro de Preços, pelo Departamento de Compras e Licitações da Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais. A Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais está localizada no município de São José dos Pinhais, na região metropolitana de Curitiba, com uma receita bruta de aproximadamente R\$ 671.000.000,00 (seiscentos e setenta e um milhões), e possui a terceira maior arrecadação de ICMS do Paraná e destacando-se pela economia, ascensão e desenvolvimento industrial. Baseando-se no Plano de Implantação se faz o desenvolvimento da utilização do Sistema de Registro de Preços, para o qual é necessária a celebração de uma ata, a qual deve passar por conferência, partindo-se do seu conceito, sua vigência e prorrogação, a possibilidade de alteração e cancelamento. Portanto através de procedimento administrativos e dos tipos de aquisição de bens e contratação de serviços comuns as seguintes propostas foram estabelecidas: desnecessidade de dotação orçamentária, redução dos fracionamentos de despesa, possibilidade de contratação de objetos de difícil previsibilidade, possibilidade de maior controle de qualidade, flexibilidade em relação às regras de duração da ata prevista no art. 57 da Lei Federal nº. 8666/93. Por fim, busca-se expor o instituto de Registro de Preços frente aos interesses da administração pública, concluindo pelo grande benefício da formulação de Atas de Registro de Preços, desde que atendidos os requisitos necessários para tanto, podendo atuar como uma verdadeira ferramenta contra a falta de planejamento, desperdício e consequentemente prejuízos ao erário. Verificou-se nos processos licitatórios do Departamento de Compras da Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais, que nos anos de 2007 a 2009 não houve uma utilização constante do Sistema de Registro de Preços e somente nos anos posteriores é que o índice de utilização aumentou, haja vista a vantajosidade do sistema, da análise feita sobre os dados gerais extraídos, decorrentes da utilização do sistema de registro de preços adotado na PMSJ, conforme dados da evolução do Sistema de Registros de Preço de 2007 a 2012, o qual demonstra uma apreciação de 83% com relação as vantagem e bons resultados gerados por esta forma de contratação.

Palavras-chave: Licitação; Sistema de Registro de Preços; Processos Administrativos.

REFERÊNCIAS.....	43
ANEXO.....	44

1 INTRODUÇÃO

1.1 APRESENTAÇÃO/PROBLEMÁTICA

Atualmente a Administração Pública, além de todas suas obrigações propriamente ditas, sejam elas nas áreas de Saúde, Educação, Segurança, Esporte, etc., é surpreendida por diversas demandas da sociedade que não conseguem ser previstas por seus Administradores em sua totalidade e é justamente neste pensamento que o Sistema de Registro de Preços apresenta-se como uma forma de contratação a ser utilizada pela mesma com o objetivo de poder suprir essas demandas de ordem extraordinária de uma forma mais ágil e eficiente. Além de servir como ferramenta para disponibilizar e atender rapidamente demandas de materiais e serviços necessários para o cumprimento de atividades e serviços comuns.

Este trabalho será elaborado, portanto, para orientar e otimizar o planejamento de compras da Administração Municipal no sentido de verificar os bens e serviços comuns e propor procedimentos que atendam as necessidades da mesma.

A sistemática dispensada pelo registro de preços, devidamente prevista na Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, é uma importante ferramenta para o processo de compras e contratação de serviços na Administração Pública, possuindo características próprias e promovendo maior flexibilidade ao processo.

Entretanto, essa forma de comprar merece ser mais explorada pela Administração, necessitando, inclusive, a realização de capacitação dos servidores responsáveis pela área de compras, pois não há ainda nos órgãos a experiência necessária para estabelecer rotinas claras dos processos administrativos.

1.2 OBJETIVO GERAL

Analisar, compreender, avaliar e propor a utilização do processo administrativo Sistema de Registro de Preços para a compra de bens e contratação de serviços comuns para a Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais (PMSJP), motivada pela apresentação dos resultados que o mesmo oferece à Administração Pública Municipal.

1.2.1 Objetivos específicos do trabalho

- Apresentar e detalhar o procedimento administrativo para aquisição de bens e contratação de serviços comuns utilizando o Sistema de Registro de Preços.
- Identificar os resultados da utilização do Sistema de Registro de Preços nas compras públicas.
- Identificar as hipóteses de aquisições e contratações de serviços comuns que são passíveis de serem adquiridos pelo Sistema de Registro de Preços.

1.3 JUSTIFICATIVAS

Partindo da premissa de que a Administração Municipal é responsável pelo gerenciamento da cidade como um todo, envolvendo todas as áreas, sendo elas: Saúde, Educação, Meio Ambiente, Esporte e Lazer, Segurança, entre outros, cabe ao Departamento responsável pelo processo de compra realizar o planejamento necessário de forma a garantir que as políticas públicas sejam desenvolvidas de forma satisfatória e de acordo com o Plano de Governo do gestor, ou seja, é preciso que haja um alinhamento entre o Plano de Governo, Departamento de Compras, Planejamento de Materiais, Insumos e Serviços para que os projetos do governo sejam implementados e possuam continuidade.

Considerando que a forma de contratação pública é a licitação e que esta possui como finalidade primordial a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, é oportuno dizer, que a "proposta mais vantajosa", deve necessariamente ser vinculada e precedida pelo cumprimento dos princípios aplicáveis aos atos administrativos.

Assim, a proposta mais vantajosa irá pautar-se nos princípios encartados no Art. 37 da CF/88 e Art. 3º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, sendo eles, princípio da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da padronização da economicidade. Deste modo, somente serão admitidas como legítimas, as contratações nas quais forem observados os princípios norteadores da Administração Pública, bem como apresente as melhores condições técnicas e econômicas.

Cabe ressaltar que a importância deste trabalho para a Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais é o fato de que quanto mais planejada e precisa for a forma das aquisições e contratações públicas, maior será a economicidade, a celeridade nos atendimentos e prestações de serviços aos munícipes, a disponibilidade de recursos para garantir o desenvolvimento das atividades administrativas e políticas.

Nesse compasso, o Sistema de Registro de Preços (SRP) que está previsto desde a edição da Lei nº 8.666/93 em seu Art. 15 e foi regulamentado inicialmente pelo Decreto nº 2.743, de 21 de agosto de 1998, revogado na sua íntegra pelo Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, este por fim revogado pelo Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, o qual trouxe algumas mudanças no procedimento, será tratado como forma de contratação eficaz para as aquisições e contratações de bens e serviços comuns, ou seja, embora a lei ofereça a opção de escolha ao administrador público narrando que o sistema “poderá” ser utilizado em diversas hipóteses, conforme Art. 3º e incisos do Decreto em vigência, este trabalho terá o foco de propor que a

utilização de fato do sistema, com o planejamento necessário, acarretará em mudanças e benefícios à Prefeitura Municipal, haja vista algumas das vantagens elencadas acima.

2 REVISÃO TEÓRICO-EMPÍRICA

A Administração Pública é dotada de poderes, atuando, na maioria das vezes, de forma unilateral, gozando de privilégios que a coloca em situação de superioridade perante terceiros. De outro lado, incide sobre ela uma série de limitações, a fim de que se imprima ao gerenciamento do interesse público postura impessoal.

Outros sim, pondera-se que as limitações a que se sujeita a Administração Pública, entre as quais se ressalta a obrigatoriedade de realizar a licitação pública, não objetivam aprisioná-la a formalismos imoderados. Longe disto, as limitações visam conferir legitimidade à função administrativa, tudo para assegurar a consecução do interesse público.

Neste compasso, a licitação possui um perfil constitucional, haja vista que, como instituto jurídico, os seus traços e contornos estão fixados na Lei Maior, sendo o traço mais importante da licitação, à luz da Constituição, o de representar, em regra, um dever (ou um dever que emana de um princípio e com ele se confunde).

Destarte, conforme LIMA (2006), a licitação é um procedimento administrativo que se traduz em uma série de atos que obedecem a uma sequência determinada pela Lei e tem por finalidade a seleção de uma proposta, de acordo com as condições previamente fixadas e divulgadas, em razão da necessidade de celebrar uma relação contratual.

A licitação, assim, tem uma finalidade imediata e outra mediata. A imediata é a seleção de uma proposta vantajosa, segundo condições prévias e objetivamente fixadas. A mediata é a celebração de um contrato. (MELO, 2004).

Da mesma forma, MELO (2004) afirma que a licitação pode ser esclarecida como o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa

governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras e serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados.

A análise jurídica acerca dos procedimentos licitatórios, parte, obrigatoriamente, de uma perspectiva constitucional. Assim, é preciso saber, à luz do texto constitucional, se a licitação foi imposta como regra ou como exceção.

O inciso XXI do Art. 37 da Constituição diz que:

ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Em suma, a licitação pública possui caráter constitucional e revela-se como o meio para celebrar o contrato administrativo, a fim de propiciar à Administração Pública o recebimento de uma utilidade produzida por terceiros, que sirva a satisfazer a coletividade. Sendo assim, conforme acima dito, o objetivo imediato da licitação pública é escolher a proposta mais vantajosa, o que, caracteriza em regra, um dever que somente pode ser afastado nas hipóteses previstas em lei.

Desta feita, eficiência em licitação implica na realização de um procedimento correto, que atente à moralidade, à igualdade e à impessoalidade, e que sirva para escolher a proposta mais vantajosa para a Administração, agregando-se tudo que deve ser feito dentro de prazo razoável.

Explicitando melhor, para satisfazer as suas necessidades o Poder Público dispõe de duas formas básicas, conforme BARBIERI(2013):

a) reunir todos os recursos humanos, materiais, instrumentais, tecnológicos, etc., e realizar ele mesmo o que deseja (obra, serviço ou produção de bens), ou;

b) contratar um particular para realizar ou fornecer o que necessita. Na primeira hipótese, diz-se que a execução é direta; na segunda, a execução é dita indireta. É indireta porque o interesse público é satisfeito através de um particular, já que a Administração não dispõe de pessoas e meios materiais para executar a obra, o serviço ou fabricar o bem que deseja.

A Administração Pública na tentativa de suprir as necessidades coletivas contrata a prestação de serviços e a execução de obras, bem como procura alienar e adquirir bens para atender ao interesse público (SANTOS, 2007).

Em atendimento ao princípio da indisponibilidade do interesse público não é permitido ao Estado livremente contratar. É necessária a ocorrência de um processo amparado por lei para contratação do Estado com um terceiro, tal processo é chamado de licitação.

MEIRELLES(2005) conceitua a licitação nos seguintes termos:

Licitação é procedimento administrativo mediante o qual Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e a atua como fator de eficiência e moralidade dos negócios administrativos.

E, reafirmando, tal procedimento, devido ao reconhecimento da importância ao uso eficiente dos recursos públicos, está amparado pela Constituição Federal de 1988, trazendo no inciso XXI do Art. 37 a previsão legal que obriga que as obras, serviços, compras e alienações públicas sejam feitas através de processo licitatório, assegurando igualdade de condições a todos os concorrentes.

Destarte, tal procedimento licitatório, se sujeita de sorte, a determinados princípios, dentre os quais, de acordo com a orientação do

conceituado MEIRELLE (2005), podem ser destacados o procedimento formal, a publicidade de seus atos, a igualdade entre os licitantes, o sigilo na apresentação de propostas, a vinculação ao edital ou convite, o julgamento objetivo e a adjudicação compulsória ao vencedor, além da probidade administrativa.

Vê-se, para tanto, que a licitação tem por objetivo uma dupla perspectiva: de um lado, pretende-se que os entes governamentais realizem a contratação mais vantajosa, e de outro, garantam aos administrados a possibilidade de participarem dos negócios que a Administração deseja realizar, resguardando os direitos possíveis entre os contratados. (SANTOS, 2007).

2.1 MODALIDADES DE LICITAÇÃO

Para maior compreensão da utilização do Sistema de Registro de Preços é necessário analisar as modalidades de licitação instituídas pela Lei Federal nº 8666/93 assim constatasse de modo o qual o SRP será operacionalizado.

A concorrência é a modalidade de licitação ocorre entre quaisquer interessados, que comprovem na fase inicial de habilitação preliminar, possuir requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para a execução de seu objeto, conforme Artigo 22, § 1º da Lei nº 8.666/93, sendo empregada em contratos de maior valor econômico.

Em seguida, a lei cita a tomada de preços, em que a participação se restringe às pessoas previamente inscritas no cadastro administrativo ou àquelas que requererem tal cadastramento até o 3º dia anterior à data de abertura das propostas, observada a necessária qualificação, conforme exposto no § 2º, artigo 22 da Lei nº 8.666/93. É utilizada para contratos de vulto econômico médio, não podendo exceder a R\$ 1.500.000,00(um milhão e

quinhentos mil reais) para obras e serviços de engenharia e R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) para compras e outros serviços, conforme previsto no artigo 23, incisos I e II, alínea “b”.

Outra modalidade existente é o convite, em que a Administração Pública convoca pelo menos 3 interessados, para participação da licitação, podendo participar os não convidados que manifestarem seu interesse até 24 horas antes da data da apresentação das propostas (artigo 22, § 3º da Lei nº 8.666/93).

No § 4º da referida lei, está descrito o concurso. É modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 dias.

Posteriormente, a lei menciona em seu artigo 22, § 5º, a modalidade do leilão, utilizado para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração Pública ou apreendidos, ou ainda adquiridos em execução judicial, bem como imóveis obtidos através de procedimento judicial, ou dação em pagamento (Art. 22, § 5º). A utilização é restrita a casos em que o valor da avaliação não exceda o limite fixado, na hipótese descrita no § 6, do Art. 17 da Lei de Licitação.

E, finalmente, a mais recente entre as modalidades, o pregão. Tal procedimento é utilizado para aquisição de bens e serviços comuns, de qualquer valor. A disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas seguidas de lances em sessão pública. Sua aplicação não se vincula ao valor do contrato, mas à natureza do objeto licitado.

Ao contrário do que ocorre em outras modalidades, no Pregão o julgamento da proposta é feita antes da análise da documentação, razão maior de sua celeridade.

A modalidade pregão foi instituída pela Medida Provisória 2.026, de 4

de maio de 2000, convertida na Lei nº 10.520, de 2002, regulamentada, na esfera federal, pelo Decreto 3.555, de 2000 (no que diz respeito ao pregão presencial) e Decreto 5.450, de 2005 (em relação ao pregão eletrônico).

As inovações e melhorias, em suas diversas formas, definem melhor a organização e o funcionamento, de forma razoável e justa, do repasse de dinheiro público no tocante a contratações com particulares, nos trazendo maior segurança. Assim, tais procedimentos licitatórios são de fundamental importância para a Administração Pública, uma vez que o Estado é naturalmente incapaz de suprir sozinho todas as necessidades próprias a ele inerente, fazendo-se imprescindível a contratação de particulares, para a manutenção e crescimento de um dos mais importantes comprometimentos do Estado: o bem estar social.

Feitas tais considerações, é certo que o Registro de Preços é contratado mediante processo licitatório. Não existe SRP por contratação direta, pois, nos termos do § 3º, inc. I, do Art. 15, da Lei de Licitações, a seleção do futuro fornecedor será feita sempre por licitação na modalidade de concorrência. A Lei nº 10.520/02, no já citado Art. 11, complementou essa disposição no sentido de que a licitação para registro de preços poderá ser realizada na modalidade de pregão, quando o bem ou o serviço a ser objeto de registro seja comum. Licitação na modalidade de concorrência ou pregão é, assim, o único meio passível de utilização para obtenção de registro de preços.

Segundo BITTENCOURT (2008): o SRP deve ser encarado como uma ferramenta de auxílio que se consubstancia num procedimento especial a ser adotado nas compras do Poder Público, quando os objetos forem materiais, produtos ou gêneros de consumo freqüente, e, em situações especialíssimas, nas contratações de serviços.

Exposta a posição da doutrina, conclui-se que o SRP não é uma modalidade de licitação e nem é um tipo licitatório (que, à luz do § 1º do Art. 45 da Lei nº 8.666/93 são: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior

lance ou oferta).

É sim, na realidade, como bem diz o já citado BITTENCOURT (2008), uma ferramenta procedimental inserida nas operações que envolvam as aquisições de materiais, produtos ou gêneros de consumo frequente promovidas pelo Poder Público, além das operações que envolvam obras e serviços.

2.2 O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O Sistema de Registro de Preços (SRP) não é uma novidade recentemente introduzida em nosso ordenamento jurídico, sendo que em 1922, o Decreto Federal nº 4.536, o antigo Código de Contabilidade da União, instituiu o regime de concorrências permanentes, cujas bases contam com as mesmas características do SRP, hoje largamente utilizado pela Administração Pública brasileira.

Conforme afirma FERNANDES (2008): “o Sistema de Registro de Preços, conhecido pela sigla SRP, não é a panacéia de todos os males, mas, seguramente, acarreta profundas mudanças nas contratações e, certamente, no futuro, representará significativo ganho nas contratações em geral.”

O Sistema de Registro de Preços revela-se como procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão, selecionando a proposta mais vantajosa, para eventual e futura contratação pela Administração.

Vale ressaltar que a administração não deixará de fazer a licitação, mas apenas adotará um procedimento especial que muito se aproxima da forma de contratação praticada pelo setor privado, haja vista que a Administração não se encontra obrigada a contratar a totalidade licitada, podendo adquirir os produtos e serviços de forma gradual, proporcional a sua necessidade ou até mesmo não contratar nenhum dos quantitativos descritos

no instrumento convocatório.

Pode-se dizer que a Administração formaliza a Ata de Registro de Preços, não estando a ela vinculada, podendo ou não firmar os contratos dela decorrentes.

É interessante ressaltar, neste momento inicial, que a utilização do SRP, no caso específico das compras é obrigatória, salvo se houver justificativa plausível para afastar sua adoção. Outro não pode ser o entendimento das disposições do Art. 15, da Lei de Licitações, in verbis:

Art.15 As compras, sempre que possível, deverão:(...) II -ser processadas através de sistema de registro de preços;

O SRP, de outra parte, procura dar efetividade aos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade no que tange às aquisições públicas. O seu caráter instrumental, como o detém o próprio instituto da licitação, comporta, e mesmo demanda, interpretação extensiva ampliando o sentido da norma para além do contido na sua letra e sistemática da regra contida no Art. 15, inc. II, da Lei nº 8.666/93, para admitir o sistema de registro de preços não apenas para compras, mas também para serviços e obras.

O sistema de registro de preços pode ser utilizado em relação a serviços e obras, desde que satisfeitos os critérios positivos: divisibilidade do objeto, imprevisibilidade da demanda, e que esta seja repetida e rotineira para a Administração Pública.

De outra sorte, não pode ser utilizado se não satisfizer determinados critérios negativos, quais sejam, (a) não haver regra de proibição expressa, e (b) a utilização do sistema não violar algum dos princípios que regem a Administração Pública, em especial os princípios da isonomia, da competitividade, da vantajosidade, da impessoalidade, da moralidade, da eficiência e da economicidade.

Conferir interpretação restritiva e literal à norma contida no Art. 15, inc. II, da Lei nº 8.666/93, pode retirar da Administração Pública um dos

instrumentos estabelecidos exatamente para buscar a concretude de princípios constitucionais absolutamente caros e indispensáveis à obtenção da excelência na administração dos recursos públicos.

Sobre o tema, trazemos à colação jurisprudência emanada pelo Superior Tribunal de Justiça, como pode ser observado no Anexo I.

Retornando a aplicabilidade do SRP, entendemos que o mesmo é indicado quando existe uma previsibilidade da repetição freqüente das contratações, quando estamos diante de um bem ou um serviço (comum) do qual a Administração, em condições normais, pode necessitar rotineiramente. Não se deve confundir, entretanto, a necessidade freqüente com a necessidade contínua. Esta é permanente, ocorre todos os dias invariavelmente e a Administração precisa atendê-la sob pena de prejuízo; aquela é rotineira, previsível; mas pode não se materializar diante de determinadas circunstâncias.

O SRP é destinado ao atendimento das necessidades frequentes: aquelas que a Administração sabe que, em condições normais, vão ocorrer, mas não sabe exatamente quando ocorrerão e, muitas vezes, em que quantidade.

É previsível, diante da grande quantidade de microcomputadores em uso na Administração, que alguns deles necessitem de manutenção corretiva ao longo do ano. Mas, não temos absoluta certeza dessa necessidade; eventualmente ela pode não ocorrer ou ocorrer em pequena escala. Contrariamente, não há como admitir a possibilidade da Administração não precisar, em determinado período, de serviço de limpeza. Assim, esse é um serviço contínuo; aquele, um serviço frequente.

O SRP, como procedimento especial de licitação, há que ser regido tanto pelos princípios aplicáveis às licitações, como às compras e serviços, estabelecidos na Lei nº 8666/93.

Entre os princípios basilares que deverão, obrigatoriamente, ser

observado quando da instrumentalização do Sistema de Registro de Preços, estão o princípio da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da padronização e da economicidade.

3 METODOLOGIA

Para o desenvolvimento da aplicação da utilização do Sistema de Registro de Preços, faz necessária a celebração de uma ata, baseando no Plano de Implantação, a qual deve passar por conferência, partindo-se do seu conceito, sua vigência e prorrogação, a possibilidade de alteração e cancelamento. Pois ao conceituar o Sistema de Registro de Preços como sendo o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição, para contratações futuras, realizado por meio de uma única licitação, na modalidade de concorrência ou pregão, em que as empresas disponibilizam os bens e serviços a preços e prazos registrados em ata específica e que a aquisição ou contratação é feita quando melhor convier aos órgãos/entidades que integram a Ata

Os dados para análise do Sistema de registros de Preços serão obtidos mediante a consulta do site da Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais, bem como “in loco” o Departamento de Compras e Licitações.

4 A ORGANIZAÇÃO

Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais – Departamento de Compras e Licitações.

4.1 DESCRIÇÃO GERAL:

A Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais está localizada no município de São José dos Pinhais, na região metropolitana de Curitiba. O município conta com uma população que supera a casa dos 268.000 (duzentos e sessenta e oito mil) habitantes e a Prefeitura possui a grade de funcionários composta por aproximadamente 7.000 servidores públicos, entre funcionários estatutários, celetistas, cargos em comissão e estagiários. Com uma receita bruta de aproximadamente R\$ 671.000.000,00 (Seiscentos e Setenta e Um milhões), a Prefeitura de São José dos Pinhais é a terceira maior arrecadação de ICMS do Paraná e destaca-se pela economia, ascensão e desenvolvimento industrial que vem apresentando nos últimos anos, sendo o terceiro polo Automotivo do Brasil, sediando indústrias como Volkswagen/Audi, Renault e Nissan.

A Prefeitura dispõe de instalações físicas distribuídas em 21 Secretarias Municipais e uma Coordenadoria do Sistema de Controle Interno.

São José dos Pinhais possui representatividade até mesmo perante o cenário nacional e é uma cidade de valor histórico relevante. Pela cidade passaram diversas expedições, tanto em direção ao sul do país e ao interior do Estado. A civilização iniciou-se em meados de 1651, quando portugueses que colonizavam o Brasil decidiram procurar ouro nos rios do planalto paranaense.

Neste momento que as expedições chefiadas por Ébano Pereira encontraram ouro em um pequeno povoado que foi chamado de Arraial

Grande, junto ao Rio Arraial Grande, hoje São José dos Pinhais. Na época, muitos colonizadores apropriaram-se de terras na região, além dos portugueses, vieram posteriormente poloneses, ucranianos, italianos, entre outros. O crescimento inicial ocorreu de forma desordenada, pois havia somente a pretensão da exploração do ouro e não a intenção de estabelecer moradia no local. Com o enfraquecimento das explorações, a região sofreu uma queda populacional e financeira e os habitantes que permaneceram deram início a outras formas de desenvolvimento, como a agricultura, o comércio e a criação de gado bovino. Por volta de 1750 a exploração de ouro já era praticamente nula. Não havia outra atividade lucrativa, eram poucos os comércios e boa parte da população vivia da agricultura de subsistência.

Tempos depois, diversas regiões do Paraná foram beneficiadas pelo tropeirismo. A Freguesia de São José, como era chamada na época, foi uma delas e esteve na rota do desenvolvimento. No entanto, politicamente, a região não teve avanços e só ganhou credibilidade do Governo de São Paulo, por apelo da população, quando ocorreu a emancipação política da Freguesia para Vila de São José, desmembrando-se do território de Curitiba. Foi este o início de uma expansão do município, porém o surgimento de novas culturas veio somente com a imigração europeia. Dentro desse contexto, as atividades jurisdicionais também começam a ganhar interesse, após anos em que a cidade conviveu com a pobreza e o abandono das autoridades locais. Apenas em 16 de julho de 1852 foi efetivamente criado o Município de São José dos Pinhais e, em 27 de dezembro de 1897, recebeu o título oficial de cidade.

4.2 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO

Considerando o porte do município de São José dos Pinhais, bem como o volume das necessidades de aquisições e contratações consideradas comuns que apresentam-se diariamente cabe a Prefeitura Municipal da cidade

através dos gestores públicos atuar de forma planejada e eficaz de forma a evitar a falta ou a suspensão de bens e serviços comuns.

Tem-se, portanto um problema a ser resolvido pelo administrador público, pois é fato que são inúmeras as hipóteses ou situações de fato na rotina da Administração que demandam a aquisição de produtos repetidas vezes ao longo de um determinado período de tempo. É correto ainda, afirmar que há um grande número de produtos, bens ou serviços, cuja necessidade de aquisição se repete inexoravelmente, de forma rotineira. Sabe-se que é grande ou certa a necessidade de sua aquisição, sem, contudo, haver certeza em relação à oportunidade exata ou às quantidades que efetivamente serão demandadas.

Para a contratação de obras, serviços, bens e alienações devesse seguir conduta administrativa que universalize a competição, sendo facultada ao agente do Poder Público, evidentemente, a utilização de parcela de discricionariedade, desde que restrita às opções previstas em lei.

Para atender aos princípios acima enumerados e necessários aos procedimentos licitatórios, a Lei de Licitações previu no inciso II do Art. 15 que a aquisição de bens seja, sempre que possível processada através do sistema de registro de preços.

5 PROPOSTA

5.1 DESENVOLVIMENTO DA PROPOSTA

5.1.1 Redução dos fracionamentos de despesa

As modalidades de licitação foram estabelecidas segundo o grau crescente de regulamentação, publicidade e valor. Assim é que, dependendo da modalidade adotada, poderá haver ou não a redução da competitividade.

Além deste aspecto não se pode olvidar que, até determinado limite de valor do objeto pretendido, o legislador, contrastando o princípio da economicidade com o da licitação, pretendeu preterir o segundo em homenagem ao primeiro, permitindo a dispensa de licitação.

O fracionamento da despesa, que consiste em dividir as contratações sem obedecer a modalidade cabível para o objeto como um todo, ou contratar diretamente, sem licitação, nos casos em que o procedimento é obrigatório, o que é vedado, em função das disposições contidas no § 2.º e no § 5.º, do Art. 23 e nos incisos I e II, do Art. 24, da Lei n.º 8.666/93, com a adoção do SRP, deixa de existir, porque se faz uma ampla concorrência ou pregão de tudo que se quer comprar, exigindo ainda, que os Órgãos Participantes realizem um planejamento para o período de vigência determinado. Dessa forma, os Órgãos Participantes devem levantar a sua demanda total e apresentá-la ao Órgão Gestor para que este a contemple no edital, e a licite, na modalidade devida no exercício.

5.1.2 Possibilidade de contratação de objetos de difícil previsibilidade

Uma das principais vantagens do SRP ocorre em relação aos objetos cujo quantitativos sejam de difícil previsibilidade, como ocorre nos casos de

pneus, material de expediente, combustível, medicamentos, etc.

À princípio, a Administração até poderia prever quantos pneus, por exemplo, necessitará no curso do exercício financeiro. No entanto, a previsão poderá restar frustrada por uma série de fatores e variáveis que não são controladas pela Administração. Pode ocorrer, no caso em exemplo, que os motoristas passem por mais buracos do que costumam passar, aumentando, assim, a quantidade de pneus necessários naquele exercício financeiro. Daí, a alternativa posta a Administração seria a deflagração de novo certame licitatório para aquisição dos demais pneus necessários.

No SRP a sistemática é bem diferente. Se a Administração estimar que necessitará de trezentos pneus durante o exercício financeiro, poderá lançar licitação prevendo um quantitativo maior, de por exemplo, quatrocentos pneus. Após a assinatura da Ata de Registro de Preços, a Administração poderá requerer a entrega dos pneus, conforme sua necessidade, não estando obrigados a adquirir os quatrocentos pneus. Ela adquire os pneus se quiser e na quantidade que necessitar. (FERNANDES, 2008)

A grande vantagem consiste na possibilidade da Administração não contratar todo o quantitativo previsto no edital e consignado em ata, podendo ser definida quantidade maior, além da necessidade real estimada. Se for necessário contratar mais, ela terá o objeto à sua disposição.

Frise-se que a Administração não tem o dever de indicar na licitação o quantitativo exato que utilizará, estipulando apenas uma quantidade estimada, que poderá ser adquirida na medida de sua necessidade, enquanto estiver válida a ata do registro.

Nesse sentido, convém citar que o Art. 2º, inc. IV, do Decreto nº 3.931/01, estabelece, entre os casos em que, preferencialmente, deverá ser adotado o sistema de registro de preços, “quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração”.

Em virtude dessa realidade, é que se entende como desnecessária a fixação de uma quantidade mínima a ser solicitada pela Administração Pública a cada pedido, quando a realização do procedimento licitatório, a qual somente poderá ser fixada para as contratações realizadas durante a vigência da ata. Tal delimitação poderia restringir a faculdade de que dispõe a Administração de solicitar a quantidade pertinente à necessidade verificada no momento da contratação.

Os autores que sustentam tal posicionamento entendem que não se afigura recomendável tal estipulação, já que a ideia que norteia o próprio sistema é a imprevisibilidade de quanto e quando será contratado com relação ao objeto registrado.

Sobre o assunto, LEÃO (2001) aduz o seguinte:

Uma das particularidades do sistema é o fato de, no edital da concorrência que antecede a ata e, posteriormente, na própria ata, não constar o objeto perfeitamente determinado em termos quantitativos, figurando, este, apenas estimativamente e, em termos aproximados, para um determinado período (mensal, ou de outra periodicidade), porque, no mais das vezes, não é possível a previsão exata do seu consumo em cada espaço de tempo fixado no instrumento convocatório, durante todo o prazo de validade do registro.

Nesse sentido, forma-se o inc. II do Art. 9º do Decreto nº 3.931/2001, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços no âmbito da Administração Pública Federal:

Art. 9º O edital de licitação para registro de preços contemplará, no mínimo: (...) II - a estimativa de quantidades a serem adquiridas no prazo de validade do registro;

Ainda, é indispensável ressaltar que a Administração não tem o dever de contratar a totalidade dos quantitativos indicados, conforme deflui da interpretação do Art. 15, § 4º da Lei nº 8.666/93.

Em razão dessas três peculiaridades – possibilidade de estipular um quantitativo estimado, não vinculação à quantidade registrada e contratação na medida da necessidade –, é que o sistema de registro de preços torna-se a

melhor opção aos casos em que não é possível fixar antecipadamente as quantidades a serem adquiridas pela Administração. É a solução apontada pelo próprio ordenamento jurídico para esses casos.

Inclusive, essa conclusão pode ser retirada do inc. IV do Art. 2º do Decreto Federal nº 3.931/2001, que dispõe que o Sistema de Registro de Preços deverá ser adotado preferencialmente em hipóteses com essa:

Art. 2º Será adotado, preferencialmente, o SRP nas seguintes hipóteses: (...) IV - quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Ainda que a Administração não esteja vinculada a contratar toda quantidade registrada em ata, é de todo recomendável que essa estimativa seja realizada da maneira mais precisa possível, em vista da média que geralmente é utilizada.

Aliás, data a máxima vênia, entendemos que o ideal é que sejam previstas quantidades mínimas e máximas. Isso se impõe principalmente porque os licitantes terão um parâmetro das quantidades que poderão vir a ser solicitadas ao longo do prazo de vigência da ata, elaborando suas propostas e programando-se com base nessa realidade, o que, por sua vez, poderá gerar a apresentação de propostas mais vantajosas à Administração, em vista da economia de escala.

JUSTEN FILHO (2006) exemplifica para melhor elucidar a questão:

A incerteza sobre os quantitativos mínimos e máximos se reflete no afastamento dos empresários sérios e na elevação dos preços ofertados à Administração. Basta um pequeno exemplo para evidenciar o problema. É possível formular um juízo aplicável a qualquer objeto, numa sociedade industrial razoavelmente desenvolvida. Trata-se do princípio da escala, que significa que quanto maior a quantidade comercializada tanto menor o preço unitário dos produtos fornecidos. Assim, o preço unitário não será o mesmo para fornecer um quilo de açúcar ou dez toneladas. Se não estabelecido um lote mínimo para requisição, o particular se verá num dilema econômico invencível. Seus custos serão diversos em função das quantidades. O resultado será a formulação de preços médios. Logo, sempre que a Administração formular requisição de lotes de maior dimensão acabará pagando valor superior ao que poderia ter obtido – se o licitante dispusesse da informação sobre a dimensão de lotes. Dito de outro modo, a Administração deve aproveitar o sistema

de registro de preços para obter preços por atacado, evitando os preços de retalho.

Desta feita, conclui-se que o Sistema de Registro de Preços apresenta-se como a melhor solução à aquisição de objetos que não comportam a definição dos quantitativos de maneira antecipada. Isso se impõe pelas seguintes razões: na licitação que o antecede não há necessidade de indicar um quantitativo fixo, apenas uma estimativa do quantitativo mínimo e máximo; a Administração não está vinculada a adquirir toda a quantidade registrada e as contratações somente são firmadas na medida da necessidade.

5.1.3 Possibilidade de maior controle de qualidade

A Administração enfrenta inúmeras dificuldades em relação ao controle de qualidade daquilo que é contratado. Pelos princípios da isonomia e competitividade, a Administração sujeita-se a uma série de restrições no tocante às especificações dos objetos das licitações.

Como exemplo, citamos o fato da Administração encontrar-se impedida de exigir no edital marca específica, incluir especificações irrelevantes, etc, salvo se houver justificativa plausível. Tais entraves legais, resultam, na maioria das vezes, em prejuízos à Administração, a qual por diversas vezes, adquire produtos de má qualidade.

No SRP não funciona desta maneira. Ou seja, a Administração não adquire a totalidade dos produtos de uma só vez. Ela compra de acordo com as suas demandas. Se comprar uma vez e receber produtos de má qualidade, ela não compra mais. Isto porque a Administração, conforme já dito, não está obrigada a adquirir o quantitativo consignado na ata.

Neste caso, a Administração poderá tomar as providências necessárias, inclusive lançar nova licitação. Neste sentido, o registro de preços é instrumento que, de certa forma, auxilia a Administração no controle de qualidade daquilo que é contratado por ela.

5.1.4 Flexibilidade em relação às regras de duração da ata prevista no Art. 57 da Lei Federal nº 8666/93

A regra geral imposta pelo Art. 57 da Lei Federal nº 8666/93, determina que os contratos administrativos não ultrapassem a vigência do crédito orçamentário, ou seja, que não vá além de 31 de dezembro. Com o registro de preços ocorre de forma diversa.

Isto porque a Ata de Registro de Preços não se confunde com o contrato ou instrumento equivalente. O SRP abrange três etapas: licitação, ata de registro de preços e contrato. O prazo da ata de registro de preços não se sujeita ao contido no Art. 57 da Lei de Licitações. A duração da Ata é de um ano, não sendo obrigatório coincidir com o final do exercício financeiro. A ata terá vigência máxima de 12 (doze) meses, podendo ir de julho a julho, março a março, etc. Dentro de tal prazo, a Administração poderá firmar vários contratos, de acordo com a sua demanda, dentro do prazo de vigência da ata, evitando contratempos, podendo organizar-se melhor nas suas aquisições.

Além dos resultados acima elencados, podemos ainda fixar como metas para o Departamento de Recursos Materiais e Licitações, Redução dos processos licitatórios, Disponibilidade de acesso.

5.2 PLANO DE IMPLANTAÇÃO

Ainda que parem controvérsias sobre a aplicação deste trabalho, necessário expor que o legislador não estabeleceu o sistema de registro de preços como regra exigível, e, em casos excepcionais, a adoção de outras formas legalmente estatuídas, após devidamente justificadas. Porém, o sistema de registro de preços é uma forma de contratação para aquisição de bens e prestação de serviços com necessidade de contratações freqüentes, quando for mais conveniente sua execução de forma parcelada e, quando pela natureza do objeto, não for possível definir o quantitativo ou o momento exato

de sua contratação, ficando seu uso à critério do administrador e a capacidade de planejamento de compras de sua equipe.

Numa licitação comum, ou seja, não efetivada por meio do Sistema de Registro de Preços, a assinatura do contrato é consequência imediata da licitação. Já quando efetivada por meio de Sistema de Registro de Preços, o vencedor da licitação não assina o contrato de forma imediata. Ele assina, primeiramente, a chamada Ata de Registro de Preços.

Através da assinatura da Ata de Registro de Preços, o vencedor da licitação registra seu preço e obriga-se a oferecer à Administração o objeto da licitação com o preço registrado.

Por outro lado, a Administração assume apenas a obrigação de formalizar a ata. A obrigação somente existirá com a formalização do contrato. Por isso, conforme acima dito, o SRP possui três fases: licitação, ata de registro de preços e contrato ou instrumento equivalente, nos termos do Art. 62 da Lei 8.666/93.

De acordo com o Art. 1º, II, do Decreto Federal nº 3931 de 2001, a Ata de Registro de Preços configura-se como sendo um documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, onde se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas.

Já o contrato ou instrumento equivalente revela-se como sendo o documento que estabelece o vínculo entre o fornecedor e o Órgão Participante, por meio do qual o fornecedor se obriga a entregar o bem ou a prestar o serviço contratado e a Administração obriga-se a contratar o objeto da avença, pagando o valor respectivo por ele.

No tocante à necessidade de comprovação prévia da existência de recursos de natureza orçamentária e financeira, registre-se que, no Sistema de Registro de Preços, a licitação não importa necessariamente em contratação,

ao contrário do que ocorre, de regra, com a licitação convencional.

Conforme aduz FERNANDES (2008):

Essa é, como assinalado anteriormente, a característica singular do Sistema de Registro de Preços como procedimento especial de licitação. A Administração pode firmar um compromisso com os licitantes vencedores: se precisar do produto, adquirirá daquele que ofereceu a proposta mais vantajosa, condicionando esse compromisso a determinado lapso de tempo. De um lado a Administração tem a garantia de que não está obrigada a comprar; de outro, o licitante tem a certeza de que o compromisso não é eterno.

Desta forma, no Sistema de Registro de Preços, a Administração deixa a proposta mais vantajosa previamente selecionada, ficando no aguardo da aprovação dos recursos financeiros e orçamentários. No sistema convencional de licitação a Administração tem que ter prévia dotação orçamentária, posto que há um compromisso já assumido, que só em caráter excepcional poderá ser revogado ou anulado.

Neste compasso, a Orientação Normativa nº 20 de 01 de abril de 2009 da Advocacia Geral da União prescreve: Na licitação para registro de preços, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato.

Tais posicionamentos possuem respaldo para sua aplicação, ao passo que ao indicar o recurso orçamentário a Administração paralisará seu orçamento. A Reserva orçamentária deve ser para a contratação efetivada. Não se faz reserva do todo o estimado, tendo em vista que não há obrigatoriedade de consumo total, conforme Art. 15 da Lei nº. 8.666/93:

Art. 15. (...) § 4º. A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhes facultada a utilização de outros meios, respeitadas a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.

A partir da criação do Sistema de Registro de Preços, através do Decreto nº 3.931/01, alterado pelo Decreto nº 4.342, de 23 de agosto de 2002, as Administrações Públicas tiveram de se adaptar à nova forma de compra de bens e serviços comuns, ou seja, houve a necessidade de que um

planejamento de contratação de bens e serviços comuns fosse realizado. Nesse sentido é que as Secretarias Municipais tiveram de adaptar-se a implementação do Sistema de Registro de Preços e o mesmo foi tomando seu espaço, correspondendo nos últimos cinco anos completos, a uma média de 74,41% (setenta e quatro vírgula quarenta e um por cento) da totalidade dos processos licitatórios.

Cabe a responsabilidade e o conhecimento técnico dos procedimentos para abertura de um Edital de Registro de Preços ao Departamento de Compras e Licitações, ou seja, a “expertise” dos passos e obrigações determinadas por lei devem ser observadas e atendidas, pois a falta de algum procedimento obrigatório pode até mesmo anular os atos da Administração Pública.

A implementação deu-se sob a capacitação de servidores em cursos específicos sobre o tema, bem como participações em Congressos, Fóruns e Palestras, afim de se obter a adequação do Sistemas de Informação, para a realização das licitações dentro do planejamento destinados a mesma, como já supracitado.

O monitoramento do Sistema de Registro de Preços deu-se de forma bastante simplista dentro da Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais, pois igualmente ao próprio Sistema o monitoramento deu-se através da análise de dados econômicos, demonstrando a economia gerada para a Administração Pública. Onde a responsabilidade fica a cargo da atual administração com seus respectivos cargos:

- Diretor Departamento - Paulo Cesar Magnuskei;
- Chefe da Divisão de Licitações - Patrícia Galante Stradiotto Vieira;
- Responsável Fiscalização - Adriana Paula Simm Stanga.

5.3 – RECURSOS

Considerando que o município de São José dos Pinhais possui área de 945,717 metros quadrados e população que alcança a casa dos 268.000 (duzentos e sessenta e oito mil) habitantes, podemos imaginar as responsabilidades assumidas pela Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais.

Focando no tema em estudo, elencamos os recursos abaixo discriminados para implantação e operação da utilização do Sistema de Registro de Preços para contratação de bens e serviços comuns:

- Equipe de Pregoeiros (Agentes Administrativos);

A prefeitura conta com uma equipe de 14 (quatorze) pregoeiros, designados através de Decreto Municipal, lotados no Departamento de Compras e Licitações, podendo sofrer alterações, para mais ou para menos, de acordo com a demanda de processos administrativos licitatórios e necessidade da Administração.

- Cursos Técnicos de aperfeiçoamento profissional no tema;

Os cursos técnicos serão ministrados pela Prefeitura Municipal, com foco no conteúdo Sistema de Registro de Preços, de forma a contribuir para a capacitação dos servidores responsáveis pela elaboração, publicação e abertura dos Editais de Registro de Preços.

- Estrutura física para desenvolvimento de Edital Ata, Publicações, etc.

Disponibilidade de um local apropriado para o desenvolvimento das atividades e tarefas relativas aos processos de compras, ou seja, envolve toda estrutura física, como mesas, cadeiras, computadores, impressoras, sistemas, etc. a serem fornecidos com recursos da Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais.

- Materiais de Expediente
- Instalações adequadas possibilitando a disponibilidade dos Editais de Licitação na forma de Registro de Preços.

5.4 - RESULTADOS

É crescente a rapidez nas aquisições, com a eliminação de licitações contínuas de bens e serviços semelhantes, o que possível ser observado no quadro 1 e 2. Isto porque a Administração realizará uma única licitação, registrará os preços pelo prazo máximo de um ano, e durante esse tempo poderá valer-se desse registro para adquirir bens e serviços. Além da rapidez, com a supressão de licitações contínuas e seguidas, a Administração elimina a burocracia e economiza recursos, evitando problemas com controle de estoque em aquisições únicas, sem entrega parcelada.

Analizando os processos licitatórios do Departamento de Compras da Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais, podemos verificar que nos anos de 2007 a 2009 não houve uma utilização constante do Sistema de Registro de Preços e somente nos anos posteriores é que o índice de utilização aumentou, haja vista a vantajosidade do sistema.

Observando os dados do quadro 1, no arquivo de processos licitatórios do ano 2007 ao ano de 2012 tivemos uma evolução evidente em relação ao crescimento do número de pregão do mesmo relatório.

QUADRO 1: QUADRO GERAL PROCESSOS LICITATÓRIOS PMSJP.

MODALIDADE	ANO						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (até data de 10/10/2013)
PREGÃO	148	208	248	309	341	384	234
CONCORRÊNCIA	17	24	36	32	40	32	8

FONTE: DEPARTAMENTO DE COMPRAS E LICITAÇÕES PMSJP, 2013.

Da análise feita sobre os dados gerais extraídos dos processos

licitatórios, os dados decorrentes da utilização do sistema de registro de preços adotado na PMSJ, obtemos os dados da evolução do Sistema de Registros de Preços. Em relação ao ano de 2007 temos que das 148 licitações (dados do quadro 1), apenas 7 foram contratados na forma de registro de preços, já em relação ao ano de 2012 temos que das 384 licitações, 318 licitações foram contratadas na forma de registro de preços, ou seja, uma apreciação de 83% com relação as vantagens e bons resultados gerados por esta licitação.

QUADRO 2: EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PMSJP.

MODALIDADE	FORMA DE CONTRATAÇÃO	ANO						
		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (até data de 10/10/2013)
PREGÃO	REGISTRO DE PREÇOS	7	30	103	223	310	318	188
	NORMAL	141	178	145	86	31	66	46
CONCORRÊNCIA	REGISTRO DE PREÇOS	1	6	5	8	10	7	1
	NORMAL	16	18	31	24	30	25	7

FONTE: DEPARTAMENTO DE COMPRAS E LICITAÇÕES PMSJP, 2013.

Após a análise teórica e pesquisa “in loco” no Departamento de Compras e Licitações da Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais, foi identificada a morosidade no envio do pedido de compras e contratações de serviços comuns das Secretarias requisitantes para a Secretaria Municipal de Recursos Materiais e Licitações, responsável pelo processo operacional de compra, ou seja, embora haja a possibilidade de compra através do registro de preços, que agiliza e beneficia o processo, o atraso no encaminhamento inicial do processo de registro de preços acaba demorando a conclusão, a assinatura de sua Ata e consequentemente há o atraso na compra ou contratação

desejada. Nesse cenário, há a necessidade de capacitação de servidores efetivos no foco de compras e planejamento de compras, para que embora a necessidade exista e seja identificada pela Secretaria Municipal, o pedido inicial seja enviado ao Departamento responsável em tempo hábil de operacionalização e conclusão.

5.5 RISCOS OU PROBLEMAS ESPERADOS E MEDIDAS PREVENTIVO-CORRETIVAS

Existem alguns fatores que podem gerar erros na utilização do Sistema de Registro de Preços, segundo FERNANDES (2008), podem ser apontadas as seguintes:

- a) a complexidade da concorrência;
- b) a necessidade de alocar recursos humanos para atualizar tabelas;
- c) a impossibilidade de prever todos os itens a serem adquiridos;
- d) a facilidade de formação de cartéis.

Podemos ainda citar a defasagem entre os dados do registro e a realidade do mercado (obsolescência), a inadequação do produto para a Administração e, por fim, o estabelecimento de categorias gerais de produtos que muitas vezes não atendam às necessidades da Administração, tendo em vista o seu caráter genérico.

O fato do Registro de Preços não gerar a obrigatoriedade da contratação e a possibilidade dos preços ficarem registrados por um período de até um ano, sem atualização, contribuem para uma elevação do preço registrado, se comparado ao preço ofertado em uma licitação comum, em que a contratação é assegurada.

No entanto, esse aumento deve ser neutralizado pelo grande volume do quantitativo, que proporcionará a economia de escala. Quando o quantitativo é muito pequeno ou quando o bem for de difícil padronização, hipótese em que raramente se poderá atender a todos os órgãos da mesma

forma, recaindo na primeira hipótese, a do quantitativo reduzido como solução.

6 CONCLUSÃO

Com a utilização do Sistema de Registro de Preços, a Administração poderá e deverá planejar melhor suas necessidades, diminuindo significativamente as contratações diretas (em especial aquelas vindas da falta de planejamento), e desviando-se do fracionamento (proveniente por muitas vezes da consequência de um planejamento mal realizado ou da má-fé). A Administração poderá ainda firmar Atas de Registro de Preços para fornecimento de bens ou prestação de serviços (comuns) que excedam a vigência do crédito orçamentário.

Para tanto, a Administração Municipal necessitará utilizar adequadamente o sistema. As contratações frequentes obrigatoriamente precisam ser planejadas. Afinal, a ausência de planejamento não corrobora para o alcance de bons resultados. É preciso definir corretamente e claramente quais as necessidades rotineiras; possuir controle estatístico sobre elas, de forma a prever corretamente os quantitativos a serem registrados; e, finalmente, planejar adequadamente a sua licitação, pois, ainda que o SRP abra a possibilidade da realização de um único processo licitatório por ano, tal licitação deverá ser realizada na forma da Lei, evitando percalços e problemas que podem atrasar ou inviabilizar a conclusão do processo e a assinatura da Ata de Registro de Preços.

É percebido, no contexto explanado, que a facilidade de operacionalização juntamente com os efeitos de redução de custos e dinamização do planejamento administrativo, bem como a evolução do gerenciamento das contratações, torna a utilização do SRP cada vez mais rotineira e habitual entre os diversos órgãos administrativos.

Atendidos os limites impostos pelo TCU, damos destaque para possibilidade de realização de processo licitatório sem orçamento prévio,

permitindo maior flexibilidade ao gestor público, ao proporcionar o planejamento das necessidades, licitando o quantitativo necessário para todo o exercício, sendo possíveis as contratações à medida que a liberação do orçamento seja realizada.

Em termos práticos podemos concluir que o registro de preços é o sistema pelo qual, através das modalidades licitatórias de concorrência ou pregão, selecionam-se propostas de preços unitários a serem utilizadas e disponibilizadas em contratações futuras de bens ou serviços, de consumo e uso frequente.

No que concerne as vantagens da utilização do Sistema de Registro de Preço, destacamos a possibilidade da Administração ir comprando o objeto licitado, mediante concorrência ou pregão, ao longo de um período de até 12 (doze) meses, consoante suas necessidades, mesmo que tenha de efetuar compras no exercício financeiro posterior àquele em que a licitação tiver sido realizada.

Para finalizar, conclui-se que o SRP deverá ser utilizado pela Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes; quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições; quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração (Art. 3º e incisos, Decreto 7.892, de 23 de janeiro de 2013), sendo portanto uma forma de contratação eficaz para a Administração Municipal, haja vista proposta de benefícios apresentada.

REFERÊNCIAS

BARBIERI, Michèle Veloso Stoffel; **Contratação direta conceitos básicos**; Secretaria Municipal de Gestão e Controle; Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/governo/gestao-e-controle/cursos/anexo_direito_basico_servidor_publico_turma_ii/contratacao-direta.pdf>; Acesso em: 11 de outubro de 2013.

BITTENCOURT, Marcus Vinícius Corrêa. **Manual de Direito Administrativo**. 1 ed.: Belo Horizonte: Fórum, 2005

BITTENCOURT, Sidney. **Licitação e registro de preços**: comentários ao Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Vade-mécum de licitações e contratos**: legislação selecionada e organizada com jurisprudência, notas e índices. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 1. Ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

LEÃO, Eliana Goulart. **O sistema de registro de preços: uma revolução nas licitações**. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

LIMA, Kristiane Correia de; Uma análise sobre licitação regras e exceções na contratação da Administração Pública; **Licitação, Regras e Exceções na Contratação Direta**, 2006> .Acesso em 11 de outubro de 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30ª Edição: São Paulo: Malheiros, 2005.

SANTOS, Francine Fabrício dos; **As modalidades de licitar do Estado vinculadas ao Princípio da supremacia do Interesse Público sobre o Privado**; 2007 Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/20030-20031-1-PB.pdf>>; Acesso em: 05 de novembro de 2013.

Sistema de Contabilidade da Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais. Disponível em <<http://www.sjp.pr.gov.br/arrecadacao-icms-e-receita>> .Acesso em 07 de outubro de 2013.

ANEXO

Recurso Ordinário em MS nº: 15.647 UF: SP

Relatora: Min. Eliana Calmon

Data: 25.03.2003

Fonte: DJ de 14.04.2003, p. 00206

Assunto:

Registro de preços – Extensão a serviços e obras – Regulamentação estadual e municipal – Dispositivos em consonância com a Lei nº 8.666/93 – Aplicabilidade.

Ementa:

Administrativo – Licitação – Sistema de registro de preço: artigo 15, Lei nº 8.666/93 – Limitações.

1. O regime de licitações por registro de preços foi ampliado pelos Decretos Regulamentadores nºs 3.931/2001 e 4.342/2002, sendo extensivo não só a compras mas a serviços e obras.
2. Embora auto-aplicável, o Art. 15 da Lei nº 8.666/93 pode sofrer limitações por regulamento estadual ou municipal, como previsto no § 3º.
3. Sociedade de economia mista que, na ausência de norma própria, submete-se aos limites municipais, se não contrariarem eles a Lei de Licitações.
4. Legalidade do Decreto nº 17.914/93, do Município de São Paulo, que afastou a incidência do registro de preço para a execução de obras.
5. Recurso ordinário improvido.

Acórdão

Vistos, relatados e discutidos este autos, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, negar provimento ao recurso ordinário. Votaram com a Relatora os Srs. Ministros João Otávio de Noronha e Francisco Peçanha Martins.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Franciulli Netto.

Brasília, 25 de março de 2003 (Data do Julgamento).

ELIANA CALMON

Relatora

Relatório

EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON (RELATORA):

Prefeitura Municipal de Guarulhos e a sociedade de economia mista Progresso e Desenvolvimento de Guarulhos S/A (PROGUARU) impetraram mandado de segurança contra decisão proferida pelo órgão pleno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, objetivando o prosseguimento da Concorrência Pública 04/01, pelo sistema de registro de preço, nos termos da Lei nº 8.666/93.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, após analisar as preliminares, denegou a segurança, entendendo que a modalidade denominada registro de preços não é compatível com o objeto da licitação, relacionado à execução de obra de engenharia, devido à vedação existente no Decreto Municipal nº 17.914/93, que regulamentou o disposto no Art. 119 da Lei nº 8.666/93, preconizando aquele diploma local que a sistemática licitatória em análise apenas pode ser utilizada pela Administração em contratos futuros para compras ou prestação de serviços, não sendo aplicável a obras.

Irresignada, interpôs Progresso e Desenvolvimento de Guarulhos S/A (PROGUARU) o presente recurso ordinário em mandado de segurança, defendendo a não aplicabilidade do Decreto Municipal nº 17.914/93 ao caso, porque, em se tratando de sociedade de economia mista, há de prevalecer o seu próprio regulamento de registro de preços – Resolução Proguaru nº 26/2001 –, editado e publicado no Diário Oficial do Município, segundo os ditames do Art. 119 da Lei de Licitação.

Argumenta, ainda, que o sistema de registro de preços, previsto no Art. 15 da Lei nº 8.666/93, é auto-aplicável, entendimento avalizado pelo Prof. Marçal Justen Filho, não necessitando, portanto, de regulamentação, conforme entendeu erroneamente o Tribunal Estadual, sendo essa sistemática perfeitamente cabível à hipótese dos autos, onde se busca maior agilidade na contratação para construção de escolas, visando suprir a carência neste ponto. Após as contra-razões, subiram os autos, tendo o Ministério Público Federal opinado pelo desprovimento do recurso, nos termos do parecer do *parquet* estadual.

É o relatório.

Voto

EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON (RELATORA):

Em princípio, a leitura do Art. 15 da Lei nº 8.666/93 refere-se exclusivamente a compras, de tal sorte que a modalidade de licitação por “Registro de Preço” não se aplica a obras e serviços.

Registro, porém, dos Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, do Professor Marçal Justen Filho, o seguinte:

"Até a sexta edição deste livro, adotava-se entendimento de que a Lei nº 8.666/93 tinha consagrado o instituto do registro de preços somente para compras, o que excluiria cabimento de sua aplicação para obras e serviços. Esse entendimento foi alterado. Afinal, sobreveio o Decreto Lei nº 3.931/01, que consagrou a utilização do sistema de registro de preços também para serviços (*op. cit.*, 9. ed., p. 154)".

Esclarecida a extensão do Art. 15 da Lei de Licitações, diante do Decreto Regulamentador nº 3.931/01, em nada alterado nesse aspecto pelo Decreto nº 4.342/02, chega-se ao âmago da controvérsia: os limites estabelecidos pelo Decreto Municipal nº 17.914/93, que excluiu da modalidade, “Registro de Preço”, a realização de obras.

A recorrente, invocando a lição do Professor Marçal Justen Filho, argumenta ser auto-aplicável o Art. 15 da Lei nº 8.666/93. Efetivamente, essa é a afirmação do ilustre doutrinador, ao comentar a Lei de Licitações, por entender que a disciplina da lei seria suficiente para se restituir o sistema de registro de preços, dando ela solução à quase totalidade das indagações.

Entretanto, enfatiza a utilidade de uma regulamentação em nível estadual ou municipal, para que sejam atendidas as peculiaridades regionais. E, como as pessoas jurídicas de Direito Público – leia-se Estados e Municípios –, estão demorando para expedir os seus decretos, adverte o comentarista aqui festejado que isto não significa que o registro de preços só possa ser aplicado mediante prévia regulamentação.

Esclarecido o alcance da auto-aplicabilidade do Art. 15, vejamos a compatibilidade do Decreto Municipal com a lei. Em primeiro lugar, não há óbice algum em se aplicar o Decreto Municipal à recorrente, sociedade de economia mista, haja vista a não-existência de regulamentação ou lei próprias que contrariem a norma municipal questionada. Esta seria a única hipótese em

que se afastaria a incidência do Decreto em comento.

O Decreto Municipal nº 17.914/93 restringe o âmbito de aplicação da modalidade de registro de preços às contraprestações de serviço, excluindo a execução de obras. Poderia fazê-lo? Entendo que sim, na medida em que o dispositivo em nada contraria a Lei nº 8.666/93. Aliás, a econômica lei foi ampliada pelo Decreto nº 3.931/2001, que sequer existia à época da licitação.

Com estas considerações, nego provimento ao recurso, confirmando o acórdão impugnado.

É o voto.